

Lovforslag nr. L 142. Fremsat den 28. marts 2008 af undervisningsministeren (Bertel Haarder)

Forslag

til

Lov om ændring af lov om ændring af lov om folkeskolen

(Revision af lov om ændring af lov om folkeskolen (Mere frit skolevalg inden for og over kommunegrænser))

§ 1

I lov nr. 335 af 18 maj 2005 om ændring af lov om folkeskolen (Mere frit skolevalg inden for og over kommunegrænser), foretages følgende ændring:

1. I § 2, stk. 3, ændres »2007/08« til: »2011/12«.

§ 2

Loven træder i kraft den 1. august 2008.

Bemærkninger til lovforslaget

Almindelige bemærkninger

1. Formålet med lovforslaget

Ved lov nr. 335 af 18. maj 2005 om ændring af folkeskoleloven (Mere frit skolevalg inden for og over kommunegrænser) blev der indsat bestemmelser om frit skolevalg i folkeskoleloven. Efter disse bestemmelser har forældre i almindelighed krav på, at deres barn optages i en folkeskole efter eget valg i bopælskommunen eller i en anden kommune, hvis der er plads på den ønskede skole. Med hensyn til gældende ret henvises til bemærkningerne til § 1, nr. 1.

Efter § 2, stk. 3, i ovennævnte lov skal undervisningsministeren fremsætte forslag om revision af loven senest i folketingsåret 2007/08.

Med nærværende lovforslag foreslås det, at lovrevisionen udsættes til folketingsåret 2011/12.

2. Evaluering af mere frit skolevalg

Regeringen og partierne bag folkeskoleloven (Venstre, Konservative, Socialdemokraterne og Dansk Folkeparti) indgik i 2004 aftale om at udvide forældrenes ret til at vælge folkeskole til deres børn. Det blev i tilknytning hertil aftalt, at den nævnte lovændring om mere frit skolevalg skal optages til revision i folketingsåret 2007/08 med henblik på at vurdere lovens samlede virkninger, herunder særligt med fokus på sammenhængen mellem frit valg af skole og kommunernes integrationsarbejde samt indsatsen mod ghettodannelse.

I oktober 2005 nedsatte Undervisningsministeriet et udvalg med repræsentanter fra KL, Danmarks Skolelederforening, Lederforeningen og Skole og Samfund samt Ministeriet for flytninge, indvandrere og integration. Udvalgets opgave har været at analysere virkningerne af frit skolevalg. Fokus har i denne henseende særligt været rettet mod sammenhængen mellem frit valg og kommunernes integrationsarbejde samt indsatsen mod ghettodannelse. Til brug for udvalgets arbejde er der foretaget en evaluering af det frie skolevalg. Den foretagne evaluering har også inkluderet en

foreløbig vurdering af effekterne i forhold til ændret elevsammensætning som følge af lov nr. 594 af 24. juni 2005 om styrket undervisning i dansk som andetsprog.

Resultaterne af evalueringen fremgår af rapporten om *Evaluering af mere frit skolevalg* (Rambøll Management, april 2007). Rapporten viser følgende hovedtendenser:

- At lovændringen for de fleste kommuner og skoler har haft begrænset betydning, men dog en svag stigning i brugen af frit skolevalg.
- At loven har haft størst betydning for ressourcetsvage og tosprogede elever, der nu har krav på optagelse, hvis der objektivt set er ledig plads på den valgte skole.
- At der er udbredt opbakning til det frie skolevalg blandt såvel etnisk danske som tosprogede forældre.
- At tosprogede forældre i højere grad end etnisk danske forældre søger til skoler med lav koncentration af tosprogede, og at de tillige lægger mere vægt på karaktergennemsnit end etnisk danske forældre.
- At det vurderes, at skoleledernes mulighed for afslag af pædagogiske grunde før lovændringen nogle steder har bidraget til at opretholde en høj grad af segregering mellem skolerne i kommunen.
- At afskaffelsen af skoleledernes mulighed for at give afslag på skoleskift af pædagogiske hensyn reelt har givet et friere valg af skole, men også mindsket skolelederens mulighed for at beskytte sårbare klasser og forhindre nogle elevers gentagne skoleskift (skolezapning).
- At skolezapning har vist sig ikke at finde sted i større omfang.
- At skolelederen stadig har en uformel rolle ved at forsøge at fastholde elever – eller ved at tale elever fra at vælge skolen.
- At der er en stærk sammenhæng mellem skolernes andel af tosprogede elever og skolernes evne til at tiltrække og fastholde elever.

F. t. I. vedr. folkeskolen

- At der reelt er meget få kommuner, der arbejder aktivt på at påvirke fordelingen af tosprogede elever, og som samtidig angiver, at de mangler relevante redskaber hertil, herunder screeningsmaterialer til brug for vurderingen af tosprogede elevers sproglige behov ved optagelsen i skolen. En del af kommunerne antages ikke på nuværende tidspunkt til fulde at anvende de rådighed stående redskaber.
- At nogle kommuner har nedsat klassekvotienten for ikke at tiltrække elever, mens andre kommuner har sat klassekvotienten op (hvilket dog ofte begrundes med tilpasninger som følge af kommunesammenlægninger).
- At der kun er en svag stigning af elever, der krydser kommunegrænserne (hvilket dog kan hænge sammen med kommunesammenlægningerne).
- At de mellemkommunale refusioner ikke volder de store problemer.

Før lovændringen om mere frit skolevalg blev frit skolevalg i mange kommuner primært reguleret ved, at skolelederen var bemyndiget til at afslå at optage en bestemt elev fra et andet distrikt eller kommune på skolen af faglige eller pædagogiske grunde, selvom der var plads på den ønskede skole. Denne adgang blev brugt til at afvise elever, hvis der var pædagogiske årsager til, at det ville give problemer at optage eleven i den pågældende klasse. Ophævelsen af skolelederens bemyndigelse til at afvise elever, der søger optagelse via det frie skolevalg, er det element i lovændringen, der har haft de mest vidtrækkende virkninger. Evalueringen viser, at det tidligere især var relativt ressourcetsvage elever og tosprogede elever, der blev afvist af skolelederne, hvorfor det primært er disse grupper, der har fået mere frit skolevalg med lovændringen.

Afskaffelsen af skolelederens adgang til at give afslag har imidlertid også haft to uønskede negative effekter. For det første kan skolelederne ikke længere medvirke til at forebygge fænomenet skolezapping, dvs. elever med flere skoleskift bag sig. Det fremgår af evalueringen, at skolezapping ikke er et udbredt problem, men problemet synes dog at være svagt stigende. For det andet kan skolelederne ikke længere beskytte særligt sårbare klasser.

Som anført har evalueringen tillige omfattet en foreløbig vurdering af effekterne i forhold til ændret elevsammensætning som følge af lov nr. 594 af 24. juni 2005 om ændring af lov om folkeskolen (Styret undervisning i dansk som andetsprog, herunder ved udvidet adgang til at henvise tosprogede elever til andre skoler end distriktsskolen). Som et særligt initiativ i tilslutning hertil er der indsamlet erfaringer fra skoler

med tosprogede elever, der har gode resultater, og der er iværksat en indsats for at udbrede kendskabet til sådanne skoler, og den praksis de udøver. Som led i regeringens strategi mod ghettoisering viser en kortlægning i 2007, hvordan skoler bedst integrerer tosprogede elever. Arbejdet med at udbrede viden om skoler med god praksis foregår i regi af projektet *Dette virker på vores skole*. Formålet med projektet er erfaringsindsamling, udviklingsarbejde og formidling af gode erfaringer med undervisning og integration af tosprogede elever i folkeskolen.

De samlede erfaringer fra *Dette virker på vores skole* viser, at der fortsat er behov for at udvikle kvaliteten i undervisningen over for tosprogede elever. Indsatsen er stadig meget svingende. Nøgleordene er en tidlig indsats, forankret hos både den kommunale forvaltning og den enkelte skoleleder. En sådan forankring giver et vellykket afsæt for at prioritere kompetenceudvikling af lærere i dansk som andetsprog og sikre, at undervisning i sprog og fag afvikles i tæt samspil. Denne forankring er også nødvendig for at modvirke segregeringstendenserne. Her viser erfaringerne således, at det er meget vanskeligt at påvirke elevsammensætningen. Også i forhold til elevsammensætningen er en tidlig – og prioriteret – indsats nøgleord.

Både *Dette virker på vores skole* og evalueringen af det frie skolevalg viser, at der reelt er meget få kommuner, der arbejder aktivt på at påvirke fordelingen af tosprogede elever, og som samtidig angiver, at de mangler de relevante redskaber hertil, herunder screeningsmateriale til brug for vurderingen af tosprogede elevers sproglige behov ved optagelsen i skolen. En del af kommunerne antages ikke på nuværende tidspunkt til fulde at anvende de til rådighed stående redskaber. Hertil kommer, at mange kommuner spiller en for tilbagetrukket rolle i forbindelse med mange tosprogede. Skolerne har brug for øget støtte fra forvaltningen til større forandringsprojekter.

Projektet er offentliggjort på internetportalen www.dettevirker.dk. Som opfølgning på projektet er planlagt en række formidlingsaktiviteter. I forbindelse med disse vil der også være en informationsvirksomhed i forhold til kommunerne med henblik på at opfordre dem til at anvende de redskaber, som står til rådighed. Projektets konklusioner, som blev præsenteret på en afslutningskonference den 30. oktober 2007, er endvidere blevet suppleret gennem offentliggørelsen af Danmarks Evalueringsinstituts evaluering af undervisningen i dansk som andetsprog, der blev offentliggjort den 31. oktober 2007, samt PISA København 2008, der blev offentliggjort januar 2008.

Efter alt at dømme virker det frie skolevalg efter hensigten. Evalueringen peger på, at det frie skolevalg ikke bruges så meget, og at det primært er til fordel for de ressourcetsvage og de tosprogede. Bekymringer om øgede ghettodannelser har foreløbig vist sig at være ubegrundede. Ophævelse af skolelederens bemyndigelse til af pædagogiske grunde at afvise skoleskift har besværliggjort skolelederens muligheder for at forhindre skolezapping og beskytte sårbare klasser.

Evalueringen er imidlertid foretaget på baggrund af oplysninger, der er indsamlet, efter at loven om mere frit skolevalg kun har haft mulighed for at virke i ca. halvandet år. Dertil kommer, at dataindsamlingen er blevet vanskeliggjort af sammenfaldet med kommunesammenlægningerne. Det tidspunkt, der er fastsat for lovrevisionen, har således ført med sig, at der er en vis usikkerhed forbundet med datagrundlaget for evalueringen. Som følge heraf kan evalueringen alene give indsigt i effekten af lov om ændring af lov om folkeskolen (Mere frit skolevalg inden for og over kommunegrænser) på kort sigt.

På den baggrund er regering og partierne bag folkeskoleloven (Venstre, Konservative, Socialdemokraterne og Dansk Folkeparti) enige om at udsætte ovennævnte lovrevision til folketingsåret 2011/12 med henblik på, at der iværksættes en ny evaluering af lovens samlede virkninger, herunder med særligt fokus på skoleskift og skolelederens adgang til at afvise skoleskift, når loven har fået mulighed for at virke i yderligere tre skoleår. Endvidere nedsættes der i lighed med tidligere et udvalg med repræsentanter for bl.a. de kommunale parter og Ministeriet for flygtninge, indvandrere og integration. Udvalget vil få til opgave at afgive udtalelse til undervisningsministeren om evalueringen og tilrettelæggelsen heraf forud for den foreslåede revision.

Loven om mere frit skolevalg har endvidere været undergivet lovovervågning, og Undervisningsministeriet har derfor udarbejdet et udkast til en lovovervågningsredegørelse om den foretagne evaluering af mere frit skolevalg. Redegørelsen er sendt i høring i forbindelse med fremsættelsen af nærværende lovforslag.

3. Økonomiske og administrative konsekvenser for stat, kommuner og regioner

Forslaget om uændret at videreføre bestemmelserne om frit skolevalg har ingen økonomiske eller administrative konsekvenser for stat, kommuner og regioner.

4. Økonomiske og administrative konsekvenser for erhvervslivet

Lovforslaget har ingen økonomiske eller administrative konsekvenser for erhvervslivet.

5. Miljømæssige konsekvenser

Lovforslaget har ingen miljømæssige konsekvenser.

6. Administrative konsekvenser for borgerne

Lovforslaget har ingen administrative konsekvenser for borgerne.

7. Forholdet til EU-retten

Lovforslaget indeholder ikke EU-retlige aspekter.

8. Høring

Lovforslaget er i forbindelse med fremsættelsen sendt til høring hos følgende organisationer m.v.:

Børne- og Kulturchefforeningen, Børnerådet, Danmarks Evalueringsinstitut, Danmarks Lærerforening, Dansk Arbejdsgiverforening, Danske Handicaporganisationer, Danske Regioner, Danske Skoleelever, Dansk Center for Undervisningsmiljø, Dansk Flygtningehjælp, Dansk Friskoleforening, Dansk Industri, Det Centrale Handicapråd, Dokumentations- og Rådgivningscentret om Racediskrimination, Efterskolerens Lærerforening, Efterskoleforeningen, Foreningen af Frie Ungdoms- og Efterskoler, FOA – Fag og Arbejde, Forbundet for pædagoger og klubfolk (BUPL), Foreningen af Husholdningsskoler og Håndarbejdsskoler, Frie Grundskolers Fællesråd, Frie Grundskolers Lærerforening, Institut for Menneskerettigheder, KL, Landsforbundet af Voksen- og Ungdomsundervisere (LVU), Landsforeningen af Opholdssteder, Boltilskud og Skolebehandlingstilbud, Landsforeningen af Ungdomsskoleledere (LU), Landsorganisationen i Danmark, Rådet for Etniske Minoriteter, Skolelederne, Skole og Samfund, Ungdomsringen og Ungdomsskolernes Udviklingscenter.

Lovudkastet har endvidere været offentliggjort på Høringsportalen (www.hoeringsportalen.dk).

9. Vurdering af konsekvenserne af lovforslaget

	Positive konsekvenser/mindre-udgifter	Negative konsekvenser/merudgifter
Økonomiske konsekvenser for stat, kommuner og regioner	Ingen	Ingen
Administrative konsekvenser for stat, kommuner og regioner	Ingen	Ingen
Økonomiske konsekvenser for erhvervslivet	Ingen	Ingen
Administrative konsekvenser for erhvervslivet	Ingen	Ingen
Miljømæssige konsekvenser	Ingen	Ingen
Administrative konsekvenser for borgerne	Ingen	Ingen
Forholdet til EU-retten	Lovforslaget indeholder ikke EU-retlige aspekter	

Bemærkninger til lovforslagets enkelte bestemmelser

Til § 1

Til nr. 1

Det foreslås at ændre revisionsbestemmelsen i § 2, stk. 3, i lov nr. 335 af 18. maj 2005, hvorved lovrevisionen udsættes til folketingsåret 2011/12 med henblik på, at der kan iværksættes en ny evaluering af lovens samlede virkninger, herunder med særligt fokus på skoleskift og skolelederens adgang til at afvise skoleskift, når loven har fået mulighed for at virke i yderligere tre skoleår. Endvidere nedsættes der i lighed med tidligere et udvalg med repræsentanter for bl.a. de kommunale parter og Ministeriet for flygtninge, indvandrere og integration. Udvalget har til opgave at afgive udtalelse til undervisningsministeren om evalueringen og tilrettelæggelsen heraf forud for den foreslåede revision.

Forslaget indebærer, at de gældende bestemmelser om frit skolevalg i folkeskoleloven foreløbig videreføres uændret.

Efter de gældende bestemmelser har forældre i almindelighed krav på, at deres barn optages i en folkeskole efter eget valg i bopælskommunen eller i en anden kommune, hvis der er plads på den ønskede skole. Bestemmelserne trådte i kraft den 1. august 2005. Efter det før da gældende regelsæt var det op til kommunalbestyrelsen at træffe beslutning om, hvorvidt forældrene skulle have mulighed for frit at vælge mellem distriktsskolen og andre skoler i kommunen. Det var endvidere en forudsætning for frit valg, at den ønskede skole erklærede sig villig til at modtage vedkommende elev. Med ændringerne af folkeskoleloven i

lov nr. 335 af 18. maj 2005 blev bestemmelserne om frit valg af folkeskole altså obligatoriske for kommunerne, ligesom forældrenes ret til frit valg af folkeskole blev udvidet til også at omfatte valg af folkeskole i en anden kommune end bopælskommunen. Ændringerne indebærer desuden, at adgangen for skolelederen til at give afslag på optagelse på den ønskede skole ud fra en pædagogisk vurdering blev ophævet.

Efter den gældende folkeskolelov har forældre som anført i almindelighed krav på, at deres barn optages i en folkeskole efter eget valg i bopælskommunen eller i en anden kommune, hvis der er plads på den ønskede skole. Forældrene har desuden ubetinget ret til at få sit barn optaget i distriktsskolen og til, at barnet kan forblive i en bestemt skole ved flytning inden for kommunen eller til en anden kommune.

For alt skolevalg gælder det fortsat, at elevens særlige behov, f.eks. for specialundervisning, sprogstøtte eller optagelse i modtagelsesklasse, kan betinge det frie valg af skole, jf. folkeskolelovens § 36, stk. 3, hvorefter frit valg sker "under forudsætning af, at det kan ske inden for de rammer, kommunalbestyrelsen i skolekommunen har fastsat i henhold til § 40, stk. 2". Undtaget er således, hvis skolen ikke har et relevant tilbud i forhold til barnets særlige behov, eller der ikke er plads i tilbudet på skolen. Efter folkeskolelovens § 21, stk. 2, gælder der dog endvidere den undtagelse, at hvis et barn er optaget i en skole efter forældrenes eget valg i en anden kommune end i bopælskommunen, skal der foreligge tilslutning fra bopælskommunen til henvisning af barnet til specialundervisning og anden specialpædagogisk bistand ved regionsrådets foranstaltning i medfør af lovens § 21, stk. 1. Efter denne bestemmelse træffes beslutninger herom af skolekommunen.

Med forslaget om at udsætte revisionen sker der endvidere foreløbig en uændret videreførelse af bestemmelserne om, at hvis forældrene vælger en anden folkeskole end distriktsskolen inden for kommunens grænser eller en folkeskole i en anden kommune, har eleven ret til at blive optaget i en skolefritidsordning på den valgte skole, hvis der i tilknytning til skolen er etableret en skolefritidsordning, og der er ledig kapacitet. Elevens ret til at fortsætte i en skolefritidsordning i situationer, hvor forældrene har valgt at lade barnet forblive i en skole efter flytning inden for kommunen eller til en anden kommune, videreføres foreløbig også uændret.

Valg af en anden skole end distriktsskolen eller en skole i en anden kommune, har fortsat den betydning, at hverken bopælskommunen eller skolekommunen er forpligtede til at yde fri befordring i henhold til reglerne herom. Kommunalbestyrelsen kan, bl.a. hvis den ønsker at fremme et frit valg eller et særligt søgemøn-

ster, yde helt eller delvis fri befordring efter egen beslutning herom.

Den enkelte kommunalbestyrelse skal som hidtil fastsætte retningslinjer for, hvordan optagelsen skal foregå, når der er flere ansøgere end pladser inden for den skolekapacitet, kommunalbestyrelsen har fastsat for de enkelte skoler. Sådanne retningslinier skal bygge på objektive kriterier som f.eks. afstands- eller søskendekriterier m.v. Ud fra de af kommunalbestyrelsen fastsatte retningslinier træffes afgørelse om, i hvilken prioritet eleverne optages på den ønskede skole. Kommunalbestyrelsens beslutninger om skolekapacitet og de fastsatte retningslinier for optagelse skal fremgå af bilaget til kommunens styrelsesvedtægt for skolevæsenet.

Til § 2

Ændringen af revisionsbestemmelsen foreslås at træde i kraft den 1. august 2008.

Bilag 1

Lovforslaget sammenholdt med gældende lov

Gældende formulering

§ 2

Stk. 1-2. ---

Stk. 3. Undervisningsministeren fremsætter forslag om revision af loven senest i folketingsåret 2007/08.

Lovforslaget

§ 1

I lov nr. 335 af 18 maj 2005 om ændring af lov om folkeskolen (Mere frit skolevalg inden for og over kommunegrænser), foretages følgende ændring:

1. I § 2, *stk. 3*, ændres »2007/08« til: »2011/12«.

§ 2

Loven træder i kraft den 1. august 2008.

Til lovforslag nr. L 142. Skriftlig fremsættelse (28. marts 2008)

Undervisningsministeren (Bertel Haarder):

Herved tillader jeg mig for Folketinget at fremsætte:

Forslag til lov om ændring af lov om ændring af lov om folkeskolen (Revision af lov om ændring af lov om folkeskolen (Mere frit skolevalg inden for og over kommunegrænser))

(Lovforslag nr. L 142).

Efter § 2, stk. 3, i lov nr. 335 af 18. maj 2005 om ændring af folkeskoleloven (Mere frit skolevalg inden for og over kommunegrænser) skal undervisningsministeren fremsætte forslag om revision af loven om mere frit valg af folkeskole senest i folketingsåret 2007/08.

I oktober 2005 nedsatte Undervisningsministeriet et udvalg med repræsentanter fra KL, Danmarks Skolelederforening, Lederforeningen, Skole og Samfund, samt Ministeriet for flygtninge, indvandrere og integration. Udvalgets opgave har været at analysere virkningerne af frit skolevalg. Til brug for udvalgets arbejde er der foretaget en evaluering af det frie skolevalg. Evalueringen er imidlertid foretaget på baggrund af oplysninger, der er indsamlet, efter

at loven om mere frit skolevalg kun har haft mulighed for at virke i ca. halvandet år. Dertil kommer, at dataindsamlingen er blevet vanskeliggjort af sammenfaldet med kommunesammenlægningerne. Det tidspunkt, der er fastsat for lovrevisionen, har således ført med sig, at der er en vis usikkerhed forbundet med datagrundlaget for evalueringen. Som følge heraf kan evalueringen alene give indsigt i effekten af loven om mere frit skolevalg på kort sigt.

På den baggrund foreslås det at udsætte lovrevisionen til folketingsåret 2011/12 med henblik på, at der iværksættes en ny evaluering af lovens samlede virkninger, herunder med særligt fokus på skoleskift og skolelederens adgang til at afvise skoleskift, når loven har fået mulighed for at virke i yderligere tre skoleår. Endvidere nedsættes der i lighed med tidligere et udvalg, der vil få til opgave at afgive udtalelse til undervisningsministeren om evalueringen og tilrettelæggelsen heraf forud for den foreslåede revision.

Idet jeg henviser til lovforslaget med bemærkninger, tillader jeg mig at anbefale lovforslaget til hurtig og velvillig behandling.